

濟州地域開發의 現在와 未來

- 觀光開發을 中心으로 -

夫 萬 根
(濟州大·行政學)

I. 머리말

韓半島에서 멀리 떨어져 위치한 自然的 孤立은 濟州道를 國家活動의 主流로부터 排除시키는 결과를 가져와 濟州道는 1960년대 초반까지만 하더라도 全國에서 가장 落後된 地域으로 남아 있었다.

그러나 1962년 제1차 經濟開發 5個年計劃이 추진되면서부터 政府次元에서 濟州開發에 대한 政策的 關心을 갖게 되어 交通수단과 시설을 개선하기 시작하였고 行政的으로도 觀光開發을 의도에 둔 投資가 이루어지기 시작하였다.

그 후 20여년 간 濟州道는 政府主導아래 觀光을 先導產業으로 하는 地域開發이 수행되었다. 濟州觀光綜合開發計劃, 特定地域濟州道綜合開發計劃을 비롯한 각종 개발계획이 꾸준히 추진됨으로써 濟州道는 全國 有數의 觀光地로 각광을 받게 되었고 觀光關聯產業의 육성에 의한 道民所得의 증대는 地域經濟를 크게 成長시키는 데 결정적인 기여를 하였다.

그러나 그 동안의 觀光開發은 經濟效果에 치중하여 추진된 나머지 社會·文化的 측면은 소홀히 함으로써 住民福祉와의 연계 부족, 環境의 毀損과 汚染, 住民參與의 制約 등 여러가지 심각한 문제가 야기되고 있다. 이같은 문제들이 개선되지 않는 한 觀光을 위주로 하는 濟州地域開發은 머지 않아 限界에 봉착할 것으로 예상된다.

이러한 관점에서 이 글은 觀光開發過程에서 야기되고 있는 問題點들을 규명하고, 觀光開發의 基調와 효율적인 推進方案을 概括的으로 제시해 보았다.

2. 濟州觀光開發의 推進經緯

政府가 濟州地域開發을 計劃的으로 추진하기 시작한 것은 1964년 濟州道建設綜合計劃이 수립되면서부터였다. 1963년 國土建設綜合計劃法이 제정되어 政府가 地域開發을 계획적으로 추진할 수 있는 制度的 근거가 마련됨에 따라 建設部에 의해 이 計劃이 수립된 것이다. 이 계획은 開發의 기본방향을 觀光에 중점을 두고 據點開發을 지향함으로써 向後 濟州地域開發의 基調를 이루게 되었다.

한편 1966년에는 濟州全域이 特定地域으로 指定告示됨으로써 政府의 특별지원이 가능하게 되었다. 이 特定地域計劃은 建設·整備의 目標를 觀光地 조성, 水資源 개발, 交通시설 확충, 농업 개발, 수산 개발 등 5개 分野에 두었는데 이러한 目標는 濟州地域 基盤施設을 위한 투자의 기본지침이 되고 있다.

1971년에는 제 1차 國土綜合開發計劃(1972~1981)에 의해 全國에 開發圈이 설정되어 濟州圈이 8中圈, 17小圈의 하나로 되고 觀光地와 漁業前進基地로서의 기능을 分擔받음에 따라 그 下位計劃的 성격 을 갖는 濟州道綜合開發 10個年計劃(1972~1981)이 수립되었다. 이 계획은 觀光資源의 적극 開發로 濟州道를 國際觀光地로 조성하려는 의지를 受容하였으며, 이를 위한 社會間接資本의 확충과 地域開發事業을 國家的 支援事業의 우선순위에 반영하였다.

1973년에는 濟州道の 觀光開發을 綜合的으로 다룬 최초의 계획인 濟州觀光綜合開發計劃(1973~1982)이 수립·시행되었는데, 이 계획은 1970년대부터 80년대 초반에 걸친 濟州地域開發의 基本計劃이 되었고 모든 開發事業과 開發行政의 수행에 基本指針書로서의 역할을 하여 왔다.

이 계획은 開發基本方向을 觀光開發의 據點化로 波及效果를 제고하며 觀光資源을 調和있게 개발하여 國際水準의 관광지로 조성하고 모든 산업을 관광주도형으로 육성·발전시킴으로써 道民所得증대와 國民經濟의 발전에 기여하는데 두었다. 한편 開發計劃의 事業內容은 3개 部門으로 구성, ①주요 관광지를 據點開發하여 地域特性에 적합한 기능을 부여하고 ② 道路, 항만, 空港, 用水 등 觀光 基盤施設을 확충하며 ③수산, 축산, 감귤 등 觀光關聯産業의 育成·發展에 두고 있다.

이 계획에 따라 中文觀光團地 조성 1차工事, 城邑民俗村 건설, 골프장 조성을 비롯한 觀光地開發이 이루어졌고 幹線道路의 확장·포장, 濟州空港의 근대화 및 보잉여객기 就航, 濟州港의 확장 및 카페리 취항 등 각종 基盤施設이 확충·정비됨으로써 濟州觀光은 어느 정도의 受容能力을 갖추게 되었다.

濟州地域開發에 관한 政府次元의 계획은 이 觀光綜合開發計劃의 수립·추진으로 제 1단계가 일단 마무리되고, 1980년대에 들어와서는 제 2단계로 새로운 次元에서 特定地域으로서의 濟

州地域의 開發方向이 모색되기 시작하였다. 그 결과가 1985년에 확정되어 현재 시행되고 있는 特定地域 濟州道綜合開發計劃(1985~1991)으로 나타났다.

이計劃은 1960년대 이후 추진되었던 각종 開發計劃의 成果와 문제점을 분석하고 새로운 視角에서 統合調整하여 社會變動에 적극 대처하면서 國土空間의 合理的 開發·管理를 기하는 것을 그 理念으로 하고 있다.

이 계획은 開發基本方向을 觀光開發을 근간으로 한 地域開發의 촉진, 階層的 生活圈體제의 구축에 의한 生活環境 정비, 自然景觀의 保全 및 環境管理에 據으로써 종전 計劃들이 지녔던 觀光開發을 통한 地域經濟成長 일변도에서 탈피하여 社會開發과 住民福祉에도 상당한 관심을 두고 있다.

이 계획은 국가계획인 特定地域 建設綜合計劃과 지방계획인 道建設綜合計劃의 두 가지 성격을 포괄하고 있으며, 계획의 내용도 觀光開發計劃과 地域開發計劃의 2개 部門으로 구성되고 있다. 그중 地域開發計劃은 濟州道發展 전반에 관한 綜合計劃으로서 先導部門인 觀光開發計劃을 受容·支援하는 한편 濟州地域開發의 특수성을 고려하여 觀光기반 및 生産基盤시설의 확충, 定住體制 확립, 環境保全, 生活環境 개선 등 內發的 計劃課題를 도출하여 지역발전의 방향을 제시하고 있다.

이에 비해서 觀光開發計劃은 관광이 濟州地域開發의 선도적 역할을 담당하여 他 部門의 개발을 유도할 수 있도록 하기 위해 관광자원의 활성화, 관광지원시설의 확충, 관광지원체제의 整備에 관한 방향을 제시하고 있다. 아울러 이 계획은 開發目標를 觀光地開發을 통한 慰樂空間창출, 滯留型觀光地로의 전환, 氣象條件의 극복과 4계절觀光化, 국제적 관광여건의 조성, 自然景觀보전, 民俗資源의 발굴·보전에 두고 있다.

濟州地域開發은 지난 20여년 간 위와 같은 計劃들을 통하여 수행되었는데 그 특색은 中央政府가 主體가 되어 觀光을 先導産業으로 하고 地域經濟效果를 극대화하는 방향으로 추진되었다는 사실이다.

3. 濟州觀光開發의 成果

1960년대부터 꾸준히 추진되어 온 濟州觀光開發은 첫째, 住民所得을 크게 증대시켜 地域經濟成長에 결정적인 역할을 하였다.

1960년대 이전의 濟州道는 부존자원의 빈약과 土着經濟基盤의 취약으로 地域經濟成長이 극히 저조하였으나 1960년대 초에 제1차 經濟開發 5個年計劃이 추진되면서부터 觀光産業을 中心으로 한 地域特化産業이 적극적으로 육성됨에 따라 지역경제가 활기를 띠기 시작하였다.

이 당시 政府는 濟州開發의 가장 큰 阻害要因이 미약한 公共서비스水準임을 인식하고 이

를 타개하는 데 우선순위를 두어 財政投資를 하게 되었다. 그 결과 도로, 공항, 항만 등 社會間接資本이 크게 확충됨으로써 觀光開發與件이 조성되기 시작하였고, 이러한 外部로부터의 자극은 地域의 社會·經濟的 落後性을 개선하려는 주민들의 開發意志를 제고시키는데 크게 기여하였다.

한편 1960년대 말부터는 農業改善의 일환으로 高所得作物인 감귤을 확대재배함으로써 높은 經濟成長을 지속할 수 있는 基盤이 마련되었고, 1970년대에는 濟州觀光綜合開發計劃에 따른 開發事業이 본격적으로 추진되어 觀光地개발, 관광기반시설 확충, 觀光關聯産業 육성이 착실하게 이루어졌다.

이러한 開發事業의 추진과 함께 國民들의 生活向上에 따른 余暇需要增大는 濟州道訪問 관광객을 급증시켜 1972년에 284,868명(內國人 272,390/外國人 12,487)이던 관광객이 10년 후인 1982년에는 860,334명(內國人 815,831/外國人 44,503)에 이르렀고 1983년에는 1백만명을 돌파하게 되었다. 이에 따라 觀光收入도 1972년의 2,180백만원에서 1982년에는 62,301백만원으로 무려 30배나 伸張되었다.

觀光收入의 급증과 農業部門에서의 감귤수요 증대는 濟州地域經濟를 비약적으로 성장시켜 1972년에 172,873백만원('80년 불변가격)이던 GRP가 1982년에는 2.3배인 399,194백만원이 됨으로써 年平均 성장율은 同期間의 全國平均 7.0%보다 훨씬 높은 12.5%에 이르렀다. 특히 1977~1981년 사이에는 전국평균 5.5%의 2배가 넘는 年平均 14.6%의 高度成長을 이룩하였다.

이러한 결과로 1인당 GRP도 1972년의 421천원에서 1982년에는 853천원으로 증가되었는데 이를 全國平均과 비교해 보면 1972년에는 86%水準이던 것이 1982년에는 90%수준으로 제고되었다. 이 기간동안의 産業部門別 年間 成長率은 1차산업이 5.5%, 2차산업이 6.3%인데 비해 3차산업은 무려 12.3%에 이르고 있다.

한편 GRP에 대한 산업부문별 比重은 1차산업이 50.2%에서 34.9%로, 2차산업은 5.9%에서 4.3%로 낮아진 대신 3차산업은 43.9%에서 60.8%로 크게 높아졌는데 3차산업의 하나인 觀光産業이 GRP에서 차지하는 비중은 3.2%에서 10.3%로 되어 3배이상 伸張되었다. 이같은 産業構造의 변화는 觀光을 中心으로 한 3차산업이 이제 濟州地域經濟를 주도하는 成長先導産業으로서의 역할을 하게 되었음을 증명해 주는 것이라고 하겠다.

둘째, 觀光開發은 地域住民의 雇傭增大에 크게 기여하였다.

觀光産業은 勞動集約型産業이므로 密度 높은 勞動力을 필요로 하며 觀光商品에서는 人的 서비스의 質의 水準을 높이 評價하기 때문에 전반적인 省力化가 곤란하다. 따라서 觀光産業은 他部門에 비해 매우 높은 雇傭效果를 가져 오며 직접·간접으로 연관되는 다른 産業에도 雇傭誘發效果를 크게 나타낸다.

濟州道內 관광소비지출 관련분야의 就業者는 1972년에는 11,000명 정도에 불과하였으나 관광개발이 어느 정도 이루어진 1982년에는 23,000명 정도로 증가되었고 全體 就業者중 이 분야의 취업자가 차지하는 비중도 7.0%에서 12.5%로 伸張되었다.

세계, 觀光開發은 地域經濟構造를 개선시켜 地域經濟를 활성화시키는 데 기여하였다.

觀光開發을 위해 建設·整備되는 도로, 항만, 공항 등의 기반시설은 地域生産物의 유통구조 개선, 地域間 연계강화, 輸送期間단축은 물론 수송비를 절감시키며 通信施設 확장에 의한 經濟情報의 신속화는 地域住民들에게 財貨의 공급조절에 관한 신속·정확한 판단을 가능케 함으로써 經濟的 利得을 높혀 주고 있다.

또한 觀光收入은 地域外部에 財貨를 수출하는 것과 같은 효과를 가져오기 때문에 地域經濟 基盤을 강화시키고 經濟基盤變數를 크게 하여 地域成長의 잠재력을 증대시킴으로써 經濟構造의 개선에 기여하고 있다.

4. 觀光主導型 地域開發의 必要性

일반적으로 볼 때 우리나라의 地域開發은 工業을 先導産業으로 하여 추진되는 경우가 대부분이다. 그러나 濟州地域은 위치상 陸地部와 격리된 交通立地의 제약과 可用水資源 확보의 곤란, 地下資源의 결핍 등으로 工業立地面에서 불리한 여건에 있기 때문에 工業化를 통한 地域經濟의 발전은 크게 期待할 수 없는 실정이다.

한편 1차산업인 農業에 있어서도 地域氣象의 특색인 심한 바람, 척박한 土壤조건, 農業用水難 등으로 低位生産性を 면하지 못하고 있다. 다만 종래 食糧作物위주의 作付體系가 1960년대 말부터 감귤을 비롯한 經濟作物과 特用作物로 전환되어 지역경제성장에 큰 役割을 해온 것이 사실이지만 점차 他地域에 비해서 成長勢가 감소되고 있다.

水産業은 四面이 바다이며 魚族이 풍부한데다 漁港은 開發에 따라서는 南海 및 東支那海로 出漁하는 어선의 待避港 또는 漁業前進基地로서의 역할도 가능하다는 점에서 開發潛在力이 크다고 하겠다. 그러나 海岸線이 단조로와 天然의 良港이 없고 强風을 동반한 低氣壓의 通過經路에 위치하여 파도가 거칠며 수산물의 大量消費地인 大都市와 멀리 떨어져 있는 등 水産開發에 불리한 與件도 아울러 갖고 있다.

이같이 1·2차산업은 地理的, 自然的 條件에서 볼 때 立地에 불리하며 陸地部와의 경쟁에 있어서도 취약성을 면하지 못하고 있다. 이에 반해서 觀光資源은 全國의 어느 地域과도 비교가 안 될 정도로 부존상태가 풍부하여 地域全體가 고도의 觀光的 가치를 지니고 있다.

漢拏山에서 海岸地帶에 이르기까지 신비하고 수려한 自然景觀이 펼쳐져 있고 각종 稀貴植物

이 서식하고 있으며, 地理的으로 고립된 環境과 역사적 傳統에 의해 형성된 독특한 民俗的 生活樣式 등 傳統文化가 보존되고 있다. 뿐만 아니라 日本, 대만, 中共 등 東北亞細亞 국가들과의 지리적 접근성도 양호하여 관광지로서의 좋은 여건을 가지고 있다.

합리적인 地域開發은 全 國土空間의 관점에서 당해 지역의 特殊性과 獨立性을 반영하되 이를 全 國土와 有機的으로 결합하여 地域機能의 特性을 최대로 발휘할 수 있는 방향에서 모색되어야 한다. 이렇게 볼 때 濟州地域開發은 國內 他地域에 대한 比較優位部門인 觀光을 전략적 先導產業으로 하여 相關산업에 파급효과가 가장 크게 나타날 수 있도록 추진해 나가는 것이 바람직하다.

이런 점에서 지금까지 수행해 온 觀光主導型 濟州地域開發은 그 타당성이 인정되는 것이며, 앞으로도 이러한 開發方法은 견지되어야 할 것이다.

더구나 觀光產業은 農·水產業과 建設業에 가장 큰 波及效果를 미치는 데다 앞으로 國民經濟의 성장, 都市化의 진전, 여가시간의 증대, 教育機會의 확충, 交通의 발달에 따라 더욱 증대될 觀光需要를 감안한다면 觀光主導에 의한 濟州地域開發은 그 필요성이 더욱 크다고 하지 않을 수 없다.

현재 추진중인 特定地域濟州道綜合開發計劃도 觀光主導型 地域開發을 토대로 하고 있는데 이 계획이 차질없이 추진될 경우 1985~1991년간의 GRP 성장율은 年平均 9.7%로서 이중 3차 산업부문은 12%에 이를 것이며, GRP에 대한 3차산업의 비중도 1982년의 60.7%에서 74.7%까지 높아질 것으로 전망되고 있다.

3차산업 가운데서도 특히 觀光產業은 年平均 20%의 고도성장이 실현됨으로써 GRP에 대한 比重이 1982년의 10.3%에서 1991년에는 29.4%로 급격히 신장되어 地域開發을 위한 先導產業으로서의 확고한 地位를 굳히게 될 것으로 전망된다.

5. 濟州觀光開發의 問題點

濟州觀光開發事業은 住民所得증대, 雇傭創出, 經濟構造의 개선을 통해 地域經濟成長에 크게 기여하고 있는 것이 사실이지만 開發의 理念과 目標, 事業推進方法, 財源 확보 등 여러가지 면에서 많은 문제점을 드러내고 있다.

1) 環境의 毀損과 汚染, 觀光地의 開發·利用은 그 과정에서 自然環境의 毀損과 生活環境의 汚染을 深化시켜 왔다. 1970年代까지만 해도 經濟開發과 環境保全의 兩大價値에 대한 국가의 기본적 政策理念은 經濟開發優先主義가 지배하여 왔다.

이에 따라 環境의 側面에 대한 별다른 고려없이 經濟的 측면에만 치중하여 개발사업이 추진

됨으로써 濟州觀光의 가장 큰 매력인 自然景觀이 크게 毀損되었고, 또 都市化· 産業化過程에서 야기되는 環境汚染과 관광객들의 自然物에 대한 汚損行爲는 生活環境을 劣惡하게 만들고 있다.

이러한 環境의 汚損은 관광지로서의 價値를 감소시킬 뿐만 아니라 生態系의 均衡과 調和를 교란하게 되는데 漢拏山의 일부 지역에서는 심각한 生態系 파괴현상이 나타나고 있다.

2) 政府主導型의 下向式開發; 지금까지의 濟州觀光開發은 中央政府가 主體가 되어 開發計劃을 수립하고 집행하는 下向式開發方法에 의해 추진되어 왔다.

下向式開發은 地域計劃의 성격과 開發事業의 효율적 추진을 강조하는 우리나라의 실정에 비추어 그 불가피성이 어느 정도 인정되지 않는 바도 아니다. 그러나 이 開發方法은 全國的인 파급효과에 지나치게 치중한 나머지 住民들의 要求나 基本需要를 반영하는 데는 등한시하는 경향이 있고, 地方政府는 中央에서 결정된 地域計劃을 부분적으로 委任받아 집행하는데 그치는 消極的이고 非主體的인 입장에 설 수 밖에 없게 된다.

한편 地域住民의 입장에서는 開發事業의 選定과 執行에 제대로 참여하지 못하기 때문에 疎外感과 利益配分에 있어서 被害를 받고 있다는 생각을 가지기 쉽다. 이러한 意識은 住民들로 하여금 開發事業에 협조를 하지 않게 하거나 심한 경우는 拒否하는 行態로까지 만들 가능성을 안고 있다.

3) 外發的 方法에 의한 開發; 濟州觀光開發은 외부로부터 財源의 支援 및 流入을 통해 開發潛在力이 가장 큰 몇 개의 地域을 선정하고 그 地域에 집중적인 投資를 함으로써 주변지역에 開發效果를 확산시킨다는 外發的開發方法에 주로 의존해 왔다.

그러나 이러한 開發은 經驗的 立場에서 볼 때 開發效果의 주변지역으로의 확산이 期待에 미치지 못하였고 地域間 不均衡發展을 심화시키는 경우가 적지 않았다. 또 外來資本에 의한 開發은 地域의 主體性을 약화시키고 投資의 果實인 소득을 地域外로 크게 漏出시키는 결과를 가져 왔다.

4) 國民經濟爲主의 開發; 濟州地域에 대한 政府主導型 觀光개발은 濟州道自體의 地域問題를 해결하기 위해서였다기 보다는 濟州의 觀光資源을 활용함으로써 國民經濟에 利益을 줄 수 있는 潛在力開發에 더욱 역점을 두고 추진해 왔다고 할 수 있다. 이같이 國民經濟의 발전에 치중한 나머지 地域經濟의 바람직한 성장· 발전에는 상대적으로 소홀함으로써 兩者의 調和를 도모하지 못하였다.

5) 國際觀光中心의 開發; 1970년대 이후의 濟州觀光開發은 國際觀光이 가져 오는 國民經濟의 이익을 강하게 의식하여 國民觀光次元의 開發보다는 國際觀光指向的인 開發에 중점을 두어 왔다. 이는 濟州道가 지닌 觀光資源과 地理的 여건의 國際比較優位를 과대평가한 때문으로 생각되는데 이로 인해 目標年度의 外國人觀光客 數를 터무니 없이 높게 책정하고 장래의 施設

需要를 과다하게 설정하는 등 현실성이 무시된 開發計劃이 추진되었다.

國際觀光中心의 개발에는 대규모 施設投資가 필요하기 때문에 資本이 영세한 地域住民은 開發事業에의 참여기회가 거의 排除되고 外來資本위주의 개발을 불가피하게 함으로써 소득의 域外 漏出이 크게 일어나 觀光개발의 지역경제 기여도를 감소시키는 결과를 가져왔다.

6) 投資實績의 저조: 濟州觀光綜合開發計劃이 시행된 1973~1982년 간의 투자실적은 투자계획 507,383백만원의 61.4%인 311,637백만원에 머물렀기 때문에 開發事業이 계획대로 추진되지 못하였다. 특히 民資의 투자는 計劃의 53.2%에 머물렀다. 이같이 투자가 부진한 이유는 國際的인 에너지波動에 따른 國內景氣의 침체현상과 활발한 투자를 가능케 하는 與件이 제대로 갖춰지지 못했기 때문이다.

부문별 投資實績을 計劃에 대비해 보면 觀光基盤施設 89.4%, 觀光地開發 27.3%, 觀光産業育成 40.0%로서, 觀光지개발부문의 투자가 특히 저조했는데 이는 民間投資의 부진에 그 원인이 있다. 한편 財源別 투자비율은 國費 48.5%, 地方費 4.4%, 民資 47.1%이며, 部門別 투자비율은 觀光기반시설 63.8%, 觀光지개발 20.7%, 觀光산업육성 14.5%로 나타나 觀光基盤施設에 우선순위를 두어 투자하였음을 알 수 있다.

6. 濟州觀光開發의 基調

濟州地域開發의 基調는 開發의 추진과정에서 필연적으로 수반되는 相衡意志인 開發과 保全, 均衡과 效率, 傳統과 刷新, 國家的 目標과 地域的 目標의 調和를 모색함으로써 地域住民의 最小犧牲과 最大福祉를 이룩하는데 두어져야 한다. 이러한 地域開發의 일환인 觀光開發은 다음과 같은 基調아래 추진되어야 할 것으로 본다.

1) 開發의 保全의 調和: 觀光開發을 통해 地域經濟를 시급히 成長시키려는 입장에서는 自然環境의 保護보다는 開發에 의한 當장의 利益追求가 더 필요하다고 생각할 수 있다. 반면에 觀光지로서 濟州道의 독특한 매력을 오래도록 維持시키기 위해서는 自然을 原型 그대로 保護해야 한다고 생각할 수도 있다.

생각컨대 어떠한 形態의 開發도 정도의 차이는 있으나 自然景觀의 파괴와 環境汚染을 유발하게 마련이다. 그러한 결과는 住民들의 生活環境을 열악하게 만들고 觀光地로서의 價値를 감소시키게 되므로 環境을 보호해야 한다는 것은 너무나 당연한 일이다.

환경보호를 위한 가장 효과적인 方法이 現狀凍結이라는 점은 의심의 여지가 없다. 그러나 環境保護를 지나치게 강조하는 나머지 開發을 罪惡視한다든가 배격한다면 觀光開發이나 地域

開發은 결코 이루어질 수 없다. 따라서 濟州觀光開發의 관건은 當面한 要請으로서의 環境의 開發·利用과 장기적 眼目에서의 保護·維持를 어떻게 調和시켜 나가느냐에 달려 있다고 하겠다.

원래 開發과 保護는 相互對立的이며 二律背反의인 관계로 인식되어 왔으나 保護를 「保存」의 측면이 아니라 「保全」이라는 側面에서 이해할 때 兩者는 조화가 가능하다고 본다. 따라서 앞으로의 觀光개발은 兩者를 조화시키는 입장에서 環境保全에 중점을 두되 開發行爲는 환경에 미치는 영향을 고려하여 꼭 필요한 地域이나 경우에만 실시하도록 해야 할 것이다.

2) 上向式 開發方法으로의 轉換; 앞으로의 濟州觀光開發은 上向式方法으로 이루어져 地域住民의 參與를 통한 主體的 開發을 실현시켜야 할 것이다. 上向式開發은 地方政府가 主體가 되어 추진하는 全國化에 대한 地方化를 유도하는 개발이며, 地域住民들이 직접 참여하여 그들의 要求 내지 基本需要를 반영시켜 나가는 개발이다.

지금까지 추진해 온 下向式觀光開發은 地域住民이 도외시되어 開發過程에서 주민참여가 제대로 이루어지지 않았거나, 이루어졌다고 해도 참여의 本質的 的의가 경시된 채 行政의 需要에 따라 住民을 회유하거나 포섭하는 手段으로 이용되어 온 경우가 많았기 때문에 상당수의 住民들이 開發에 대한 疎外感和 被害意識을 가지게 되었다.

觀光開發이나 地域開發에 있어서의 住民參與는 開發의 궁극적 理念이 住民福祉의 향상에 있다는 점에서 극히 당연한 일이다. 또 住民參與는 開發內容에 대한 주민의 理解와 受容을 가능토록 하여 反撥과 疎外感을 감소시킬 뿐만 아니라 郷土管理에 관한 責任을 제고시켜 自發的인 協助를 유도함으로써 開發事業의 성공적인 추진에 크게 기여하게 된다. 이러한 住民參與는 事業의 집행단계는 물론이고 計劃의 樹立 및 評價, 利益配分 등 모든 段階에서 活性化될 수 있어야 한다.

3) 地域經濟成長과 住民福祉의 連繫; 지역개발은 一定地域의 成長潛在力을 최대한 開發하고 生活環境의 整備를 통해 住民福祉를 향상시키기 위한 努力으로서 經濟開發과 社會開發을 2대 目標로 하고 있다.

그러나 이러한 地域開發의 하나로 추진되고 있는 濟州觀光開發은 地域經濟效果에 치중한 나머지 社會·文化的 측면에는 소홀함으로써 汚染에 의한 生活環境의 劣惡化, 傳統文化的 파괴, 亂開發에 의한 文化財毀損, 傳統과 刷新間의 갈등에 의한 生活方式의 혼란, 疎外感에 따르는 아노미現象 등 여러가지 否定的인 면들을 露呈시켜 왔다.

그러므로 앞으로의 觀光開發은 觀光이 단순히 地域經濟의 성장에 기여한다는 短期的이고 협소한 視野에서 벗어나 地域生活空間의 質的 提高 및 人間開發이라는 巨視的, 綜合的 眼目에서 추진함으로써 經濟成長과 住民福祉가 연계될 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 國民觀光의 점진적 發展을 통한 國際觀光地化; 앞으로의 濟州觀光開發은 國際觀光中心에서 탈피하여 우선은 國民觀光地의 조성에 주력하고 점진적으로 國際觀光地로의 발전을 유도

해야 할 것이다.

濟州訪問 內國人觀光客은 1966 년의 10 만명에서 1983 년에는 1 백만명을 돌파하여 급증추세를 보이고 있는데 비해 外國人은 1966 년에 2 천명, 1983 년에는 45,000 명에 불과하여 미미한 증가를 보이고 있다. 지난 20 년간의 內·外國人 觀光客 비율은 대체로 95:5 수준을 유지하고 있어 內國人이 압도적 비중을 차지하고 있다.

이러한 추세는 앞으로도 상당기간 지속되어 1996 년에 가서도 내국인관광객은 전체의 90% 정도가 될 것으로 전망되며, 韓國開發研究院에 따르면 이 때의 濟州圈의 內國人 觀光需要는 全國의 8대 觀光地 중에서 首都圈 다음으로 높은 年間 8.9%의 성장율을 나타낼 것으로 보인다.

이 같이 國民觀光은 비교적 安定된 추세를 갖고 있는데 비하여 國際觀光은 政治與件과 國際情勢에 따라 변동이 심하고 불안정하다. 濟州道는 東北亞文化圈의 中央에 위치하고 있으며 太平洋時代가 전개되고 있다고 하나 다른 競爭地域에 비해 교통이 크게 不便하고 대규모 觀光施設도 부족하며 背後大陸과의 연계권造成에 있어서도 國家的 理念 등으로 불리한 여건에 놓여 있다.

이러한 여건을 감안할 때 濟州觀光은 어느 時期까지는 國民觀光을 위주로 觀光産業의 성장을 유도하고 이를 바탕으로 하여 國際觀光地로서의 기반을 점진적으로 조성해 나가는 것이 바람직하다고 하겠다.

7. 濟州觀光開發의 效率的 推進方案

1) 民間投資의 積極的 誘置; 앞으로의 濟州觀光開發은 特定地域濟州道綜合開發計劃에 따라 대단위 慰樂園地, 대규모 遊園地, 臨海觀光園地 등 大量滯在型 觀光地開發에 역점을 두게 되었다. 이 계획에 의한 觀光開發部門의 총 투자 654,836 백만원 중 觀光地開發을 위한 投資는 350,309 백만원이며 이 중 90%가 民資로 충당하게 되어 있어 民資動員의 效率化여부가 사업의 成敗를 좌우하게 되었다.

民資動員을 위해서는 무엇보다도 먼저 地域資本의 投資유도에 노력하여야 할 것이다. 地域資本은 구조의 취약성과 規模의 零細性 때문에 대단위 開發事業에 투자하는 데는 限界가 있지만 소규모 사업이라도 많은 住民과 道內企業이 투자함으로써 利益配分에 참여할 수 있어야 한다.

그렇기 위해서는 다음과 같은 行·財政的인 方案을 강구할 필요가 있다. ① 地域資本의 大型化를 위해 住民들에게 共同開發體를 구성하도록 유도하여 開發사업에 우선권을 부여하며 專門

技術과 行政便宜를 제공한다. ②지역주민은 土地제공, 事後管理를 담당하고 資本家は 施設事業과 마케팅을 맡게끔 유도하여 分擔關係에 의한 開發이 이루어지도록 한다. ③ 地域資本의 동원과 開發資本化를 도모하기 위해 地方銀行의 역할을 제고하고 보험자본형태의 開發金融會社를 설립하는 방안을 검토한다. ④ 特定慰樂施設을 제외한 一般商業施設과 宿泊施設의 규모를 다양화하여 영세한 地域資本의 投資를 가능케 한다. ⑤ 새마을金庫를 지원·육성하여 資金을 集積시켜 소규모 開發事業에 투자할 수 있도록 유도한다.

그러나 地域資本은 규모가 영세하기 때문에 대단위 시설사업을 위해서는 外來資本의 투자유치가 불가피할 수 밖에 없다. 그러므로 開發을 촉진시킬 필요가 있는 先導事業에 투자하는 外來企業에 대해서는 각종 行政支援과 稅制·金融上的 혜택을 더욱 강화하고 既存의 복잡한 行政節次를 간소화하여 편의를 도모하여야 한다. 뿐만 아니라 外來企業이 투자의 收益金을 濟州地域에 재투자할 수 있도록 하는 誘引體제도 마련되어야 한다.

· 外國人投資에 대해서도 門戶를 개방, 대규모 開發事業에 대해서는 外國資本의 導入을 選別的으로 허용하고 投資與件을 개선하며 극히 制限된 地域의 소규모 土地에 限하여 外國人이 소유하거나 長期貸貸할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.

한편 民間投資와 관련하여 제3섹터制度의 도입을 모색하는 것도 바람직하다. 特定地域濟州道綜合開發計劃에 따르면 觀光開發을 위해 中央政府는 178,436 백만원을, 地方政府는 59,108 백만원을 부담하도록 되어 있는데 政府財政의 硬直性으로 볼 때 이같은 거액을 계획기간 내에 투자할 수 있을지는 의문이다.

따라서 政府財政의 경직성을 타개하고 投資의 효율화를 위해서는 收益性과 公益性을 동시에 갖는 사업에 대해서 제3섹터制度를 도입, 政府·公共團體·民間團體가 共同出資하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 便益·慰樂施設의 擴充; 國際觀光은 물론이고 최근의 國民觀光動向 역시 「보는 觀光」에 그치지 않고 직접 참여하여 즐기는 「動的 觀光」으로 전환되고 있는데 비해 便益·오락시설은 크게 부족하여 이러한 기호변화 추세에 대응하지 못하고 있다.

家族觀光, 新婚觀光을 비롯한 관광객이 크게 증가하고 있으며 또 觀光레크레이션活動도 다양화되고 있으나 현재 이들이 利用할 수 있는 施設은 사격장, 수렵장, 골프장(2개소), 그리고 일부 觀光호텔의 카지노 정도가 고작이다.

따라서 婦女子, 家族이 공동으로 參與하거나 또는 階層別로 利用할 수 있는 편익·오락시설의 開發은 시급한 일이 아닐 수 없다. 調查結果에 따르면 濟州를 방문하는 回數가 많은 觀光客일 수록 景觀감상에 대한 참여율은 줄어들고 편익·오락시설 이용율이 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이를 보더라도 動的 機能의 확대·강화가 관광객의 再訪問誘導을 위해 얼마나 중요한 일인 지를 알 수 있다. 값 싸고 大衆的이며 地域與件에 어울리는 편익·오락시설의 개발

은 國民觀光地로서의 濟州道の 위치를 다져 나가는 수단이 될 것임에 틀림없다.

3) 새로운 觀光商品의 開發; 觀光商品의 開發은 觀光産業의 발전에 기여할 뿐만 아니라 濟州地域의 農水産業과 製造業 생산물의 수요확대에도 큰 도움을 주게 된다. 지금까지의 觀光商品으로는 감귤, 파인애플 등 아열대성 果實이 비교적 人氣를 끌었으나 점차 大量生産과 外國産이 수입됨에 따라 그 가치가 저하되고 있다.

한편 土産品은 郷土色 짙은 것이 많지 않은 데다 技術開發이 제대로 되지 않아 일부 製品을 제외하고는 관광객들에게 매력을 주지 못하고 있다. 따라서 觀光所得증대와 濟州觀光의 이미지부각을 위해서는 既存土産品의 品質向上과 함께 새로운 觀光商品의 研究開發이 시급한 課題가 아닐 수 없다.

관광상품은 地域特有의 여건에 부합되는 産品이어야 하고 住民들의 精誠과 슬기가 모아진 것일 수록 가치가 있으며 觀光客吸引力을 강화시키는 역할을 한다.

이런 점에서 새로운 觀光商品으로 開發을 검토할 價値가 있는 것으로는 濟州道特産 과실을 원료로 하여 特有的 맛과 香氣를 내도록 하는 음료, 아열대성 樹種을 이용한 木器類, 화훼를 원료로 하는 天然香水, 濟州돌을 활용한 다각적인 石製品 등이 아닌가 한다. 또 속기 쉬운 꿀이나 참기름을 農協이나 行政機關이 品質을 확고히 보장하고 내놓는 방안도 검토되어야 한다.

4) 産業觀光의 育成·發展; 濟州道の 觀光産業資源은 지리적인 특수한 立地與件때문에 다양하게 存在하고 있다. 産業觀光의 開發은 觀光地에 변화와 다양성을 가져다 주며 觀光客의 滯留期間연장에 도움을 줄 수 있는 데다 觀光收入이 農·漁村住民들의 所得과 연계됨으로써 궁극적으로는 地域의 均衡發展에도 기여하게 된다.

이런 産業觀光의 주요 對象으로는 觀光農園, 觀光牧場, 觀光漁業을 들 수 있는데 관광농원은 감귤, 파인애플 등의 판매는 물론 觀光客들이 직접 採取할 수 있도록 하는 외에 野外오락과 休息, 서비스를 할 수 있는 방향의 團地로 開發한다. 이 경우 農協이나 柑協의 참여도 고려할 만 하다.

한편 觀光牧場은 조랑말의 乘馬, 원장에서 채취한 牛乳를 판매하며, 觀光漁業은 관광낚시터, 水族館, 海産物판매장과 병행하여 海女作業場을 설치해 觀光客들에게 보여 주는 방향으로 開發해야 한다.

8. 맺 음 말

지난 20여년간 추진된 濟州觀光開發은 觀光所得 증대 및 雇傭機會확대, 그리고 觀光關聯産業에 대한 投資의 촉진을 통해 地域開發에 크게 기여하였으며, 앞으로도 觀光主導型 지역개발

의 지속은 불가피할 것으로 보인다.

그러나 이제까지의 觀光開發은 그 추진과정에서 地域經濟效果에 치중한 나머지 社會·文化的 측면이 경시되고 당연히 중심이 되어야 할 住民들의 自主的 프로그램이 결여됨으로써 經濟成長이 住民福祉에 제대로 연계되지 못 하였다.

地域開發의 궁극적 目標가 풍부한 自然과 住民들의 生活·文化·産業이 相互 調和를 이루는 地域을 만드는데 있다고 할 때, 앞으로의 濟州觀光開發은 經濟成長이 住民福祉에 직결될 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이런 점에서 어떠한 開發方式이 최선의 것이며, 住民들의 基本欲求가 무엇이고, 地域特性을 어떻게 키워 나갈 것인가를 長期的인 眼目에서 파악하는 일은 觀光開發事業의 추진에 앞서서 先行되어야 할 課題가 아닐 수 없다.

제 1 부 토론 (1)

토론자: 安 清 市 (서울대·政治學)
이 덕 회 (DHM Planners Inc.)
張 世 徹 (대한항공 제주지점장)

서경림 (좌장) : 부만근교수님께서 濟州 地域開發의 問題를 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나누어서 이것을 調和하는 方向이 어떠한 길인가를 소박하게, 이것은 부교수님 표현입니다만, 소박하게 말씀을 해 주셨습니다. 수고하셨습니다.

그러면, 프로그램의 순서에 따라 질의와 토론의 기회를 부여하겠습니다. 먼저 안청시교수님께서 해 주십시오. 너무 날카로운 질문을 해서 발표자를 코너에 몰지 말고 생각을 해서 부드럽게 질문을 해 주시면 고맙겠습니다.

안청시 (질문) : 감사합니다. 말씀을 안하셔도 제가 날카로운 질문을 할 수 있는 자격이 없는 사람이라서 우선, 먼저 부선생님 논문을 통해서 濟州道의 發展과 여태까지의 觀光産業의 여러가지 現況과 問題點을 파악할 수 있는 첫 기회가 되었는데 저로서는 아주 教育的인 기회라고 생각합니다.

제 말씀은 謝過 비슷한 변명부터 하고 들어가야 되겠는데요. 저는 제주도에 관한 專門家도 아니고 오늘의 主題에 관련하여 學問的으로는 거의 연관이라든가 親近性이 없는 사람입니다. 그런데, 저에게는 파격적인 일입니다만 왜 이 자리에 나왔는가 하는 것을 간단히 말씀드리고, 그래야만 제가 할 말씀의 意味같은게 분명히 전달될 수 있을 것 같아서 그런 순서를 택하겠습니다.

제가 여기에 온 것은 濟州道와 Hawaii間에 發展을 위한 첫번째 國際的인 모임이고, 그런 점에서 저는 韓國의 하와이 connection입니다. 工夫는 이쪽 분야와 관계없는 것입니다만, 지금 가르치는 것도 서울대에서 政治學을 가르치고 있습니다만, 하와이에 6년 동안 유학을 한 經驗이 있고, 體系的으로 공부는 못 했지만 하와이를 안 본 사람들과 살아보지 않은 사람들에

比하면 비교적 아는 게 좀 있다는 意味가 있고, 오늘 여기에 오신 여러 분들이 대부분 학문적으로나 개인적으로 친근하게 아는 분들입니다. 그것은 조문부학장님께서 이 會議을 organize 하실 때 이런 취지를 말씀하여 주셔서 마치 제가 생각하고 있는 그런 學問的 關心이 이 問題와 아주 적합했고, 그래서 아주 발을 벗고 여기 제신 서대숙교수님하고는 두어번 직통전화까지 하면서 이 모임의 중요성에 대해서 共感을 하고, 또 모시고 오는 그런 문제에 대해서 相議를 한 적이 있습니다.

이것은 저의 個人的인 問題라기 보다는 學問的인 關心과도 關聯되어서 이번에 오게 되었습니다. 어쨌든 이런 기회를 통해서 앞으로 중요한 研究라든지 發展이라든지 交換이라든지 서로 教訓을 주고 받을 수 있는 契機가 만들어질 수 있다는 점에서 중요하다고 생각합니다. 그래서 오늘 濟州道와 觀光을 주제로 삼습니다마는 권태준교수께서 기초강연에서 제시하신 중요한 問題點과 마찬가지로 앞으로 濟州道開發의 目標가 단순한 觀光地로서의 문제뿐만 아니라 太平洋時代를 연다는 새로운 國際化時代에 발을 맞춘다는 그러한 의미의 중요한 첫 시작이 되는 契機가 되지 않을까 하는, 그래서 개인적으로는 매우 다양하고, 이 자리에 와서는 오늘 참가하게 된 것을 영광스럽게 생각합니다.

그 다음에 제가 오늘 이 자리에 와서 느끼면서 관련되는 두번째 이유는 그 동안에 제가 한국에 들어와서 학문적으로 관심을 가진 分野가 두 세가지가 됩니다마는 그 중에 하나가 太平洋時代 問題입니다. 外務部에서 한 2년 동안 근무한 적도 있습니다마는, 제가 관심을 가진 분야가 소위 태평양과 동남아시아, 이런 분야가 되고 앞으로 제가 관심을 가질 분야의 한 part가 太平洋時代의 여러가지 당면한 문제라든지 새로이 emerging 하는 政治·經濟·社會·文化的인 pattern 등을 분석하는 데에 관심을 갖고 있고, 이 방면에 주로 國際關係와 관련시키면서 몇 편의 논문도 발표한 바가 있습니다. 이런 입장에서 저는 광범한 의미인 비전문가적이면서도 장기적인 의미에서 濟州道の 發展, 그리고 제주도과 하와이의 소위 發展問題를 짚어보는데 미력 하나마 하나의 문제를 제시하는데 도움이 되지않을까 하는 생각을 가지고 있습니다.

몇 년전 이야기입니다마는 70年代末에 제가 政府機關에 조금 관여하면서 濟州道 自由港問題가 나왔을 때, 제주도에 관해서 제가 처음으로 제주에 관한 政策 recommendation을 쓴 기억이 새삼스럽게 납니다. 그때 저는 濟州道の 自由港化에 대해서 아주 반대하는 몇가지 論旨을 편 적이 있는데, 지금 생각하니깐 그당시 제가 journalistic 한 調查입니다마는 그당시 土地의 所有實態를 아주 rough하게 추정한 바가 있고 自由港이 갖는, 정치·경제·관광 측면이 갖는 여러가지 效果 등에 대해 조사한 바가 있고, 또 한가지는 제주도과 갖는 與件과 관련시키면서 濟州道の 觀光을 중심으로한 濟州道の 自由化라는 것이 어떤 利點과 cost를 가져오겠느냐 하는 측면에서 몇 가지 부정적인 결론을 낸 바가 있습니다. 그래서 다행인지 불행인지 모르겠지만 그때 自由港問題는 들어갔습니다마는, 그때 중요한 문제중의 하나가 앞으로 오

늘 제가 말씀드릴 내용과 관련이 있습니다.

앞으로 80년대 뿐만 아니라 2000년대의 韓國社會의 變化된 모습과 觀光이라는 概念의 變遷과 제주도가 할 役割과 관련시켜서 우선 단계적으로 보게 되며는, 이 어떤 國內觀光의 開發이라는 측면에서 먼저 제주도를 개발하고 그런 취지로 나간 다음에 자연스럽게 國際的인 趣旨로 나가야 하지 않겠는가 하는 그런 각도에서 이 문제를 보았던 겁니다.

그 다음에 또 이 문제를 뒤에 드릴 말씀의 前提로 드릴 말씀은, 저는 計劃이라든지 都市問題와는 문의한입니다마는 地域의 政治, community politics 라는 그런 측면에서 이러한 地域開發의 問題에 조금 관심을 가지고 그런 점에서 특히 政治行政的인 측면에서 어떤 社會가 발전하고 또 다른 지역사회와 협조할 때 어떤 여러가지 문제가 있겠느냐는 측면에서 이 문제를 조금 생각해 본 적이 있습니다. 그래서 어떻게 보면 學者의 客觀的인 研究라기 보다는 個人的인 偏見이나 趣向을 가지고 말씀드리기 때문에 다분히 제 말씀은 impressionistic 하고, 연구에 의한 결론이라기 보다는 印象的이고 皮相的인 말씀이 되겠습니다.

우선 먼저 말씀드릴 부분은 권태준선생님께서 오늘 아침 발표하신 太平洋時代가 올 것이냐 하는 문제를 좀더 두고, 濟州道의 開發問題·제주도와 하와이의 協力問題를 생각하는 데 전적으로 찬동하는 취지의 발언부터 시작하겠습니다.

자세한 내용은 말씀드리지 않겠습니다마는 저는 역시 지금부터 2000년대는 太平洋時代로 접어드는 그런 하나의 過度期的인 여러가지 현상과 특징들이 國際政治와 여러가지 世界體制上의 특징으로 설명되기 때문에 이것은 굉장히 중요한 사실로서 제주도를 개발한다든가 제주도와 하와이간에 혹은 제주도와 여러 태평양 지역사회 사이에 협력을 증진해 나가는 데 감안해야 될 사실이라고 생각합니다.

아마 Arnold Toynbee 교수의 이야기도 있습니다마는 우리가 歷史를 좀더 거시적으로 보게 되면 역사는 동양에서 출발해서 서쪽으로 가서 유럽과 영국을 거쳐서 2차대전 이후에 미국으로 갔습니다. 오늘날 1970년대 이후의 國際體制라든지 國際關係의 變化는 다분히 태평양쪽으로 여러가지 體制의 軸이 혹은 체제의 center가 이전하는 그런 느낌을 가지고 있습니다. 이런 것들은 우선 우리가 잘 아는 소련이라든가 중공이 소위 아시아에 대한 관심의 부활에서도 나오고, 미국을 비롯한 미국과 일본의 동남아시아라든지 한국이라든지 이런 국가들의 政策的인 orientation의 變化에서도 나오고, 또 경제적으로 나라와 나라사이에 무역량이 급속도로 아시아와 태평양지역으로 그 비중이 바뀌어 오고 있는 상황이라든지, 또 문화적으로 여러가지 다양성의 운상이 아시아지역에서 이루어짐과 동시에 이 다양성을 서로 용납하고 수용할 수 있는 조짐들이 아시아와 태평양지역에서 오고 있고 그뿐만 아니라 우리가 歷史의 變動과 推進의 가장 중요한 요소라고 일컫고있는 産業化의 문제가 아시아지역 혹은 극동지역, 일본을 위시해서 싱가포르·한국 또는 동남아시아지역으로 動態的인 움직임을 보이고 있고 결국 이런 것들이 과거

의 소위 대륙적인 政治 또는 體制가 지배했던 현상으로부터 海洋 中心的이고 대륙을 지배하는 나라가 과거에는 세계의 制霸權을 가졌읍니다마는, 지금도 그렇고 앞으로는 더욱 더 海洋을 중심으로 하는 政策과 여러가지 특징들이 政治的이고 社會經濟的으로 center가 되는데 중요시 된다는 것입니다. 그런 의미에서 볼 때 지금까지의 제주도의 역사는 본토의 하나의 식민지적이고, 식민지라는 표현은 좀더 강한 표현입니다마는, 본토의 일부로서 다루어져 왔었고 따라서 말을 놓으면 제주도로 보내고 사람은 서울로 보낸다는 말과 마찬가지로 中心部가 지배하는 地域開發도 마찬가지고 우리나라의 政策도 마찬가지라고 했읍니다마는 오늘 권태준교수께서 말씀하신 太平洋時代를 여는 stepping stone으로서의 濟州道の 役割은 앞으로 당장 10~20년 후에 오지 않을까 하는 강한 희망을 갖고 있기 때문에 반드시 이 문제가 개발의 문제와 관련을 지어야 되고 그런 점에서 제주도의 role에 대한 redefinition하는, 觀光에 局限한다는 문제가 아니라 정치·경제·사회·문화적인 어떤 role의 redefinition하는 것부터 우리가 연구를 하고 토의하는 그런 계기를 지금부터 만들어 가야 되지 않느냐 하는 생각을 하게 됩니다.

다음에 부교수님께서 발표해 주신 제주도의 發展方向과 課題에 대한 여러가지 分析과 問題點을 저는 비전문가이지만 제가 아는 바에 있어서는 전적으로 동감합니다. 지금까지 濟州道 開發計劃이 주로 經濟效果에 치중했기 때문에 비경제적인 측면에 대한 요인과 문제에 대한 分析과 對策에 소홀했다는 측면이라든지, 소위 上部依存的이고 中央集權이 아니라 中央命令式的 이런 개발계획이 지금 한계에 도달하지 않았느냐 하는 점에 대해서도 동감이고, 또 지금까지 주로 公共分野가 지배해 오고 공공분야의 initiative가 주로 行政에 의해서 주도되는 이런 개발계획과 경제계획은 역시 동태적인 발전과 균형있는 성장의 엔진이라고 여겨지는 여러가지 요소들을 게을리 하는 이런 결과를 가져오게 됩니다. 그래서 住民福祉와 연계가 부족하다든지 環境汚染과 毀損이라든지 지역의 自發性和 initiative 등을 금지하는 것은 당연히 이런 시점에서 재검토되어야 합니다.

이런 측면뿐만 아니라 좀더 광범한 政治的인 改革과 行政的인 刷新이란 측면에서도 봐야 된다는 그런 점을 강조하고 싶습니다. 그것은 오전에 발표하신 하와이의 예에서도 좋은 교훈을 얻을 수 있습니다. 지역사회발전과 하와이라든지 제주도와 같은 島嶼地域의 발전은 자연적으로 중앙의 統制와 指示라든지 中央에 依存되는 특징을 가지기 쉽습니다. 이런 문제는 저의 학문적인 관심분야와도 관련되지만 궁극적으로 이런 문제들은 해결되지 않는 경우가 많습니다. 즉, 계획자체로서는 해결되지 않는 計劃以前의 問題를 학문적으로는 meta plan이라는 것인지 모르겠지만 정치적이고 정치행정적인 여러가지 요인들의 지배를 받습니다. 쉽게 말씀드리면 지금과 같은 우리 政治體制라든지 行政體制가지고는 우리가 여기서 바람직스럽게 여기는 개발의 방향, 또는 우리 부교수님께서 말씀하시는 여러가지 政策代案들이, pessimistic하게 들릴

지 모르겠습니다마는, 不可能하다고 결론은 수반하고 싶습니다. 또 이 문제는 바로 앞으로 우리나라의 政治發展의 추이라든지 政策的인 改革의 문제가 제주도 발전과도 직결되고 있고, 그리고 내년부터 실시되는 地方自治制의 문제라든지 또는 행정의 中央分散化 혹은 지역경제의 revitalization plan 또는 광범한 일부로 취급이 되어야 한다는 것입니다.

오늘 아침에 들은 하와이 경우만해도 하와이주 전체가 4~5개의 county로 구성되어 있다고 알고 있습니다만, 우선 州知事는 물론 선거를 하고 市長도 선거를 하고 市議會議員들도 선거를 합니다. 이러한 地域社會의 權力構造라든지 지역사회의 行政體制에 대한 정치적인 준비라든지, 쉽게 말하면 民主化라든지 分權化·地方의 自律化라는 제도적인 장치가 없이 지역사회의 올바른 변화와 지역사회개발의 올바른 방향을 논한다는 것은 별로 의미가 중요하지 않습니다. 그런 의미에서 이것은 비록 제주도의 개발에 국한한 문제가 아닙니다만 우리나라의 광범한 정치·경제·사회·행정적인 여러가지 썩신과 개혁의 일환으로 다루어져야 되고, 이런 것에 대한 연구와 검토가 앞으로 제주도의 발전은 물론 제주도와 하와이간에 협력을 하는 데도 반드시 감안되어야 할 여러가지 요소와 변수로 취급을 해야 합니다.

예컨대, 市와 市, 大學과 대학이 자매결연을 맺는데도 한쪽에서는 완전히 중앙에 의존을 하거나 자원도 그렇고 법적인 지위도 그렇고 결정권도 의존하거나 결정이 댄데서 이루어지는 그러한 organize 한 unit 과 그렇지 아닌 unit 와의 협력과 개발은 명목상으로는 가능하지만 실질적으로는 어려움이 있습니다. 그래서 제가 지난 겨울에 제주도에 내려와서 지역사회발전의 문제는 앞으로 실시될 지방자치제의 문제하고 긴밀한 관계를 갖는다고 했습니다. 며칠 전 신문에 난 바와 마찬가지로 지금 道수준의 지방자치제가 될 가능성이 있지만, 특히 제주도의 문제는 앞으로의 우리나라의 中央과 地方과의 관계를 재설정하는 데 중요한 관심의 대상이 되어 있고, 그런 의미에서 개인적으로 commitment 만을 가졌을 뿐만 아니라 장기적인 발전을 위해서 도입되어야만 하는 變數中의 하나라고 생각하고 그런 의미에서 부교수님의 발표와 제가 보는 이런 점이 서로 보완적인 관계에서 논의될 문제가 아닌가 합니다.

세번째 문제는 開發計劃과 특히 觀光 같은 것은 2000 년대의 한국의 國家와 社會의 image 하고 연결시키는 장기적인 研究檢討가 필요하다고 생각합니다. 어떤 社會學者가 말했었습니다만 지금 우리가 처하고 있는 사회는 앞으로 10~20 년이 가게 되면 굉장히 대폭적으로 바뀌지리라는 예측들이 많이 나오고 있고 이것은 우리나라 뿐만 아니라 세계도 바뀝니다. 필연적으로 觀光의 概念같은 것도 바꿔놓으리라는 사실을 감지할 수가 있습니다. 저는 관광의 전문가가 아니기 때문에 모릅니다만 우선 관광지의 개발의 순서를 보게 되면서, 하와이도 마찬가지입니다만, 國內觀光客들한테 잘 serve 못하는 지역이라든지 국내관광객을 유치하는 데 실패한 관광지가 성공한 예는 없습니다. 제주도의 개발계획의 理念과 目標는 잘 모릅니다만 실재를 보게 되면, 우선 國際觀光客부터 먼저 誘致하려고 노력을 했는데 지금도 제주도관광의 95%는

국내 손님들이지 국제관광객이 아니라고 봅니다. 그런데 실제 여러가지 목표라든지 슬로전이라든지 나온 목표들을 보면 국제적으로 치우쳐 가지고 국내를 소홀히 하는 우선순위의 문제점을 가지고 있는데 이런 점들이 지적이 되었습시다마는 좀더 중요한 문제로 취급이 되어야 되고, 觀光概念의 변화 중에서 또 하나의 문제는 여태까지가 제주도는 지금까지 보는 관광이고 지나가는 관광이고 먹고 마시는 관광입니다마는 이제는 사람들이 배우고 참여하는 관광에 대한 욕구가 늘어가고 있다는 사실, 이것이 앞으로는 점점 더 이런 다양한 관광에 대한 欲求體制에 부응해야 할 필요성들이 있다고 봅니다. 말하자면 제주도가 본토사람들이 와가지고 먹고 즐기는 관광으로 하게 되면 특징도 살리지 못할 뿐만 아니라 오히려 주위의 여러가지 경쟁되는 관광지에 밀리게 되는 결과를 가지게 될 텐데, 다른 데서 못 구하는 것을 여기서 뭘 가지고 있느냐 하는 문제에 대한 연구와 개발이 있어야 하고 그런 측면에서 제주도와 하와이라든지 외국을 보고 배우는 데서도 신중을 기해야 한다고 생각합니다. 당장 우리가 국내적인 관광의 要求와 또 여러가지 欲求도 充足을 못 시키면서 외국의 超現代的인, 시대가 상당히 앞서있는 체제를 배우는 것도 문제가 있다는 것입니다.

이런 것들이 뭐냐하면 都市 혹은 地域을 開發한다거나 觀光을 하는 데는 역시 행정의 중요한 연구와 개발이 뒤따라야 한다는 결론으로 말씀이 될 것 같습니다. 그런 점에서 이 우리나라, 특히 제주도의 産業에 대한 民間部門과 學界의 연관·협동들이 지금보다 훨씬 더 중요하게 취급이 되어야 되고, 연구와 대학의 역할에 대한 提高와 支援들이 이루어져야 될 것이라고 생각합니다. 그런 의미에서 오늘 이런 모임은 매우 중요한 하나의 출발이 되고 지역개발의 자세를 한번 검토하고 가다듬을 계기가 되지 않을까 하는 생각을 합니다. 토론이라든가 질문이라기보다는 비전문가가 가지는 상식적인 말씀으로 그치게 된 것을 죄송스럽게 생각합니다. 감사합니다.

서경림 (좌장) : 감사합니다. 부드러운 질문을 해 달라고 요청했더니 거기에다가 보완설명을 해 가지고 말씀하여 주셨습니다. 都市計劃 專門家이신 이덕희여사님께서 이번에는 날카로운 질문을 해주십시오.

이덕희 (질문) : 날카로운 질문을 할 자격도 없는데요. 18년 동안 하와이에서 도시계획 전문가로서 일을 하면서 한가지 배운게 있다면 잘 모르는 세계에 가서 말을 할 적에 아는 척 하지말라는 것, 꼭 한가지 배운게 있습니다. 다만, 오늘 제주도에 와서 잘 모르지만 얘기를 해야 하기 때문에 그저 18년 경험에 비추어서 포괄적인, 전체적인 도시계획가로서 부교수님 발표하신 것을 포괄적으로 분석해서 말씀드리겠습니다.

그것을 먼저 하기 전에 joke을 하나 하지요. 미국에서 이렇게 seminar를 하는데 사람들

이 무슨 생각을 하고 있나 조사를 한 적이 있습니다. 청중의 10%는 잘 듣고 무슨 말을 하나 이해를 할려고 노력을 하지만, 20%는 저 사람이 언제 끝나나 시간만 보고 앉았으며, 70%는 공상을 하고 앉았어요. 여러분 중에 아마 공상을 하셔도 그렇게 미안하다 생각 안하셔도 될 것이라고 생각합니다.

부교수님이 오늘 말씀하신 것 중에 觀光産業이 기여한 것이 무엇인가에 대해서 세가지 말씀하셨는데, 첫째 제주도 관광산업이 제주도 經濟에 기여한 것이 세가지 있다 하셨는데 하나는 經濟發展에 기여했다 말씀하셨는데 부교수님이 경제발전에 기여했다는 그 결론을 내리신 것은 피상적인 숫자를 보고 말씀하신 것이라고 논문을 보고 생각을 했는데요. 그 이외에 경제발전의 true benefit이 무엇인가를 분석을 하실 때에는 제주의 경우에 中央政府가 제주에다 투자한 투자금이 여기에 투자를 하지 않았으면 더 다른 true benefit을 가져올 수 있는 potential benefit이 무엇인가를 첨부해서 생각해야 되고, 또 개인입장에서 볼 적에도 이 觀光事業에 종사를 하지 않았더라도 다른 사업에서 그만큼 수입을 가질 수 있지 않을까 하는 potential benefit을 첨부해야 되고, 또 한 가지는 피상적으로 수입이 증가했다고 하기 전에 그것에 따른 부동산세·재산세·소득세를 뺀 true cost-benefit analysis를 같이 첨부해야 되지 않을까 생각했습니다.

또 한가지 기여했다는 것을 말씀하실 적에 雇傭價値擴大가 됐다 하셨습니다. 제주사람들이 관광사업의 혜택을 받아서 고용된 직업이 좋은 직업인가 한번 생각을 해보셔야 될 것입니다. 우리 하와이의 경우에 언제든지 논란이 되는 것이 하와이住民들이 종사하는 관광사업의 지위가 hotel maid나 barman 등의 下值水準인 낮은 정도의 직업이 아닌가. 그리고 management level은 전부 본토에서 오는 것이 아닌가 매일 논란이 되고 있습니다. 제가 생각컨대 제주도에서 관광사업이 정말 제주도 주민 중에 몇 명이 true high level 관광사업에 종사하고 있는가를 보실 적에 거기에 뒤따르는 대학교육이라든가 par level, community college level 교육이 병행해야 한다는 것을 재삼 인식해야 되겠습니다.

세째로 부교수님이 관광이 地域經濟構造를 개선시켜서 지역경제 활성화에 기여했다 하셨는데 다른 경제구조, 즉 1차·2차산업과의 관계를 같이 비교해야 하지 않을까, 관광산업이 앞서지 않았으면 다른 industry, 이를테면 海洋産業이라든가 다른 農業 double-spot agricultural economy가 어느 정도 발전할 수 있지 않았는가, 그것도 같이 比較分析을 해야 하지 않을까 생각합니다.

이렇게 세가지 볼 수 있고, 문제점으로 부교수님이 제기한 것을 논의해 보겠어요. 부교수님이 환경오염을 가져왔다, 정말로 관광사업 開發이 환경오염을 가져올 수 있는가에 대해서 good planning, 토지사용계획이라든가 잘 계획된 도시계획은 환경오염을 가져올 필요가 없는 것이예요. 물론 자연환경을 파괴하지 않기 위해서는 정말 세밀한 계획이 필요하고 balance하

기가 정말 어려운 일이지는 하지마는 자연환경이 반드시 파괴되어야 할 필요는 없는 것이죠.

또 한가지 傳統文化的 파괴가 온다, 그것은 관광사업 때문에만 오는 것이 아니라는 것을 확신하여야 하겠습니다. 왜 그런가 하면 전통문화의 파괴라는 것은 현대화에 따르는 필수조건입니다. 다만, 관광사업이 그 파괴속도를 급속화할 것만은 사실이겠지만 그것을 피하기 위해서 어느 정도의 政策이 필요하고 어느 만큼 slow down하게 하겠다는 결심이 필요하지 않는가, 그렇게 하기 위해서는 그 파괴의 속도를 control 할 수 있어야겠다고 생각합니다.

부교수님이 다른 한가지 나쁜점을 지적하신 것은 下向式計劃이 됐기 때문에 나쁘다고 하셨는데, 下向式, 즉 中央政府의 指示에 따르는 하향식계획이 나쁘다고 지적하셨지만 구체적으로 하향식이 무엇인가 하는 것을 제시하지 않으셨습니다. 잘못되면 쉽게 중앙정부 때문에 그렇게 했다라고 손가락질을 할 수 있기는 참 쉬운데 地方自治制內에 책임을 정말 얼마만큼 지어왔나 하는 것을 한번 생각해봐야 하겠습니다. 上達式의 구체적인 방안을 제시를 해야 하지않을까요. 제 생각나름대로 하와이에서 일을 해보면서 생각하기로는 市民이나 住民이 참가할 수 있는 공청회라든가 동회라든가를 할 때에 도시계획 아니면 관광계획에 대해서 언제든지 의논을 해야 되지 않는가. 또 학교교육 일반 국민학교 교육부터 都市計劃이라든가 環境計劃이 얼마나 중요하다는 것을 가르치지 않으며는 이렇게 You can never get it ! 또 mass media를 통해 가지고 일반교육이 얼마나 필요할 것인가를 上達式方針을 위해서는 한번 생각을 해야 하겠습니다.

세번째 나쁜 결여된 점을 지적하실 적에 73년부터 82년까지의 private investment가 아주 계획보다 낮았다는 것은, 저는 그것이 permanent한 현상이라고 보지 않겠어요. 저는 다만 1974~82년 그사이 國際的인 經濟狀態에 따르는 일시적인 상황이 아니었나 생각을 했고, 그렇기 때문에 거기에 대해서 그렇게 비판적인 결론을 내릴 필요는 없다고 생각하고 싶습니다.

外來資本이 필요하다, 외래자본이 필요한 것은 부교수님이 말씀하셨지만 한 가지 더 추가하고 싶은 것은 외래자본이 필요하기 때문에 州政府나 市當局이 control standard가 꼭 필요하다. 그것이 없으면 외래자본이 들어올 적에 주민이나 다른 사람들이 보기에는 무슨 꿍꿍이 속이 있지 않은가 그런 오해를 받기 쉽기 때문에 그러한 standard control이 있어야하고 이러이러한 개발을 할 때에는 이러이러한 정도의 公益事業은 있어야 되고 이러이러한 수준의 뭐는 해 놓아야 된다고 하는 것이 꼭 명시되어 있어야 한다고 생각합니다. 그리고 외래자본이 필요하지만 中央政府의 參加도 필요하다고 봅니다. 다만, 중앙정부가 어디까지, 참가가 어디까지 해야 된다는 것은 좀더 생각을 해야겠지만, 제가 그냥 추상적으로 하여 온 것을 觀光公社가 중문단지의 땅을 사서 토지정리를 하고 외래자본을 도입하고 있는 중이라고 그렇게 알고 있습니다. 제 생각나름대로의 중앙정부의 참가정도라는 것은 土地確保·上下水道·道路網의 發

展에만 미치면 되지 않을까 그렇게 생각합니다.

다른 한가지 안교수님도 말씀하셨지만 international tourism, 國際觀光에 중점을 두는 것이 나쁘다는 것에 동감을 합니다. 國內觀光이 잘 되어서 natural growth가 되지 않고 억지로 하면 결국은 성공적인 관광개발이 되지 않으리라 생각합니다. 國內라고 해서 standard를 낮춰야 할 필요는 없고 좀더 좋은 quality control을 위해서 좀더 세세한 계획이 필요하다고 생각합니다.

총괄적으로 말하고 싶은 것은 제주도에 대해서 얼마만큼 基本調査가 되어있는지는 잘 모르지만 제 나름대로 볼 적에 전통문화니 고유환경이니 ecology system이니 그런 거창한 단어라든가 관념들은 많이 꼬집어 내고 있는데 정말 거기에 대해서 어느 정도의 기본조사가 되어 있는지 생각을 해 보셔야 되겠습니다.

What do we have today? 보통 우리가 미국에서 계획을 할 적에 제일 우선적으로 지금 우리가 갖고 있는 좋은 조건과 나쁜 조건이 무엇인가를 먼저 나열을 하여야 되겠고, 그 다음에 이 좋은 조건을 어떻게 확대시키고 어떻게 이용을 할 것인가를 나열을 시키고, 나쁜 조건은 왜 나쁜 조건이며 그것을 어떻게 개선해야 하는가 하는 것을 꼭 분석을 해야 되고, 그것을 통해서 어떤 결과를 원하는가 하는 것을 주민들과 相議를 통해서 즉 상달식의 방법을 구해야 되고, 거기에 또 한가지 꼭 첨부해서 분석해야 할 것은 經濟構造 거기에 따르는 budget이 얼마나 필요한가. 또 그 budget을 쓸 적에 거기에 따르는 benefit-cost analysis가 반드시 필요하리라고 봅니다.

마지막으로 한가지 첨부하고 싶은 것은 都市 혹은 觀光計劃이 너무 잘 되어 대한민국에 있는 사람들이 전부 제주도로 오면 지상천국·낙원인 제주도가 파괴되지 않을까 생각합니다. 한번 joke으로 제가 어느 마우이 community plan을 해 주었을 적에 주민들이 얘기한 것이 자기네 community에 外部사람들이 너무 많이 오는 것이 싫으니까 그저 보통으로만 계획을 잘 해 달라고 한 적이 있습니다. 마지막으로 그렇게 detail한 그 정도까지도 생각해서 도시계획이나 토지사용계획이나 관광사업을 해야 되리라고 생각합니다. 감사합니다.

서경림 (좌장) : 우선 부교수님께서 대답을 하여 주십시오.

부만근 (답변) : 안청시교수님과 이덕희여사님의 말씀에 대해서 제 나름대로 생각하는 바를 말씀드리겠습니다.

안청시교수님께서 저의 좌장께서 가능하면 아프지 않게 때려 달라고 하신 말씀을 철저히 지켜주셨습니다. 참 고맙습니다. 그 말씀은 저의 발표내용에 대한 비판이라기보다도 감싸주는 것으로 받아들여졌습니다. 안교수님께서 2000년대를 향한 거시적 관점의 觀光開發이

모색되어야 한다. 특히 이것은 현재 전개되고 있는 太平洋時代와 연계되어서 이루어져야 될 것이다 하는 말씀을 하셨습니다. 이것은 저의 接近方法이 거시적이질 못하고 미시적 관점에서 접근을 했는데 이것을 안교수님께서서는 고맙게 보안을 해주셨습니다. 감사합니다.

다음에, 제주의 觀光開發은 앞으로 2000 년대에 있어서 제주도는 물론 한국의 image와 연 관시켜서 관광개발이 이루어져야 된다 하는 문제는 저 역시 동감이고, 특히 제주의 특수성을 살리면서 개발을 추진해야 된다고 생각합니다. 傳統의 존중 위에서 개발이 뒤따라야 한다는 원 리는 가장 기본되는 원리로서 미래의 모든 開發에 중점이 되리라고 봅니다.

다음에 이덕희여사님의 질문입니다. 가능하면 아프게 빼리라는 말씀대로 아프게 언어맞았습 니다. 구체적인 지적을 하면서 그에 따른 비판을 해주셨는데 그에 대한 저의 생각을 말씀드리 겠습니다.

먼저 이여사님께서서는 제주도 관광개발의 事業成果를 경제적 측면에서 제가 세가지 말씀을 드 렸는데 그 내용 자체를 모두 비판하셨습니다. 사실이 그렇지 않다고 하는 것이 아니라 문제를 다루는 각도에 대한 비판이었습니다.

처음의 문제에 地域經濟發展에 觀光所得이 기여했다고 하는데 그것이 추상적인 숫자가 아니 냐 하는 문제였습니다. 그것은 이 report에도 있습니다만 地域經濟發展이라고는 하지 않았습 니다. 地域經濟의 成長에 기여를 한다고 말씀을 드렸는데 여기에 그 숫자 자체가 投資效果의 費用面에서 오히려 다른 사업에 투자를 했다면 더 큰 效果를 얻었지 않았겠느냐, 그렇게 한 다면 엄밀한 입장에서 이것이야말로 가장 至高至善의 어떤 관광개발의 효과가 나타나지 않았 겠느냐 하는 뜻의 말씀이었습니다. 이런 점에도 저는 다른 사업에 투자를 했을 때 比較分析을 못해봤습니다. 이것은 앞으로 보완할 문제로 받아들일 것입니다.

다음 두번째는 雇傭機會의 擴大問題입니다. 여기에서는 숫자를 놓고 얘기하는게 아니라 質 높은 취업, high level 취업의 관계를 어떻게 생각할 것이냐 하는 문제였습니다. 이것은 사실상 지금 우리 제주도의 관광개발에 있어서 가장 크게 부딪치고 있는 문제인 것 같습니다. 저는 report의 내용 중에서 10년 동안에 1만천명에서 2만3천명 정도로 약 2배 정도가 증가했다고 말씀드렸지만 대체로 어느 수준의 취업을 하고 있느냐 하는 내용을 구체적으로는 모르겠지만 인상적으로 볼 때에는 정말로 문제가 아니냐 하는 생각입니다. 절대다수는 單純勞 働에 참여하거나 또는 그 비슷한 것에 참여해서 취업을 하고 있지 않겠느냐는 생각입니다. 이 것은 물론 印象적인 것입니다만……. 이러한 경향은 하와이 원주민도 그렇고 Napoleon의 태 생지인 코르시카에서도 마찬가지로 아닌가 생각합니다. 이런 점에서 본다면 단순히 숫자적으 로 고용이 증대됐다고 하는 것도 중요하지만 그 차원을 넘어서서 보다 더 高級就業을 할 수 있게 하는 방법이 없겠는가 하는 것이 중요한 문제라고 생각합니다. 이 점은 앞으로 產業構造 의 變化에 따라서 1차산업이나 2차산업에서 3차산업으로 변화되는데 대응하기 위한 特別한

教育問題, 즉 사회교육으로서 직업전환 훈련과도 직접적인 관계가 있다고 믿습니다.

세번째로 관광개발이 地域經濟構造의 改善에 구체적으로 어느 정도 기여를 했는가 하는 질문을 했습니다만 그것은 report에서 예를 들었듯이 觀光地開發을 위해서 道路라는 사회간접자본에 투자를 했다면 그것에 따라서 流通構造도 넓어지고 수송기간도 단축되고 또 그것뿐만 아니라 電力·通信 같은 것이 확충된다면 경제정보라든가 사회정보 등이 신속·정확하게 수집되기 때문에 주민들의 판단의 기회가 정확하고 빠를 수 있지않겠느냐, 또 그렇게 되면 지역경제구조가 차츰 개선되어 가게 되지 않겠느냐 하는 점에서 여기에 例示한 것입니다.

다음에는 환경오염에 대해 이야기를 해주셨는데, 정말로 관광개발 계획이 잘 되고 추진이 잘 된다고 하면 환경오염이 일어나지 않는다는 말씀을 해 주셨는데 사실상 現狀凍結의 방향에서 계획이 아무리 잘 짜여지고 추진된다고 해도 정도의 차이는 있지만 환경오염, 즉 환경훼손은 불가피하게 따라온다고 생각합니다. 그렇게 된다고 하면 계획을 잘 짜면 되지 않겠느냐 하는 것인데 아무리 계획이 합리적으로 수립된다고 하더라도 오염을 전혀 없게 할 수는 없고 또 景觀毀損을 완전히 막을 수는 없지만 그것을 최소화시키는 데 기여할 수는 있다고 봅니다.

또 하나 傳統文化의 파괴문제를 말씀하셨는데 관광개발이 전통문화를 파괴한다고 할 수 있겠느냐 하는 점입니다. 저는 그것을 이런 관점에서 말씀을 드렸습니다. 관광개발, 그 자체가 전통문화를 파괴하는 것이라기 보다는 개발 과정이나 개발 후의 이용이 전통문화의 파괴에 一助를 하거나 혹은 전통문화 파괴를 加速化시키게 된다는 관점이었습니다.

다음은 下向式計劃關係에 대한 것인데 이것은 저희들이 처한 입장과 하와이의 입장에서 오는 견해차이가 아닌가 하고 여겨집니다. 아까 마우이郡開發을 하는 過程을 슬라이드를 통해서 보았는데 전부 그쪽은 政府·民間 共同開發이거나 또는 民間主導型 開發이었습니다. 그런 관점에서 볼 때 우리의 경우는 잘 아시다시피 공동개발보다도 정부주도형 개발에 지금 주안점을 두고 추진되고 있습니다. 그런 점에서 볼 때, 구체적 例示를 하지 않더라도 내용은 잘 알고 있지 않습니까. 그런 점에서 예시를 하지 않았으나만 꼭 예시를 한다면 이런 예를 들 수 있습니다. 國土建設綜合計劃法에 의한다면 特定計劃 全體를 建設部長官이 告示를 하게 되었습니다. 한편 地方政府는 건설부장관이 지정·고시한 특정계획에 의해 그것에 따른 執行計劃을 수립하는, 그것도 중앙정부의 간여 내지는 통제를 받으면서 수립하고 집행하는 그런 입장이 아닙니까. 이렇게 본다면 이 하향식 계획 문제는 우리가 처한 입장과 하와이의 입장의 차이에서 오는 視覺差異가 아닌가 하고 생각합니다.

다음에 上向式開發에 있어서 구체적인 參與方案이 어떤 것인가 하는 질문이었습니다. 이것에 대해서는 여러가지가 있다고 생각합니다. 公聽會·輿論調查·매스콤을 통한 여론조성 등의 방법이 있지만 가장 중요한 것은 사실상 거기에 機能을 부여해서 그 기능에 상응하는 權限을 줄 수 있는 어떤 協議會 혹은 委員會制度의 효과적인 활용이 아닌가 하고 생각합니다.

濟州道觀光綜合開發計劃이 추진되었던 73~82년 사이의 投資實績이 부진한 것은 일시적인 현상이어서 중요한 것이 아니질 않느냐 하는 말씀도 해 주셨습니다. 물론 여기에는 두가지 관점이 있을 수 있겠습니다. 당시에는 국제에너지 쇼크 때문에 國際經氣가 침체됐고 또 한편에서 보면 投資與件 自體가 갖추어져 있지 않았기 때문에 투자를 기피하는 경우도 있었습니다. 또 한편으로는 제주도관광종합개발계획이 당초 5천억원을 투자하는 것으로 되어있었는데 이 계획 자체가 너무 理想的인 계획이 아니냐는 문제입니다. 그런 점에서 당초 가능한 投資額을 너무 과다하게 설정했다는 생각이 듭니다.

다음에 外來資本이 필요하다는 것에 대해서는 동감을 해주셨습니다만 導入時에 政府나 地方政府에서 規制할 수 있거나 組織化할 수 있느냐 하는 문제입니다. 사실상 外來資本의 도입에는 많은 規制를 하고 있습니다. 예를 들면, 원칙적으로 外來자본으로 土地는 매입할 수가 없으며, 설령 매입한다고 해도 아주 극소수의, 면적이 적은 토지를 大統領令이 정하는 바에 의해서 內務部長官의 許可를 받아서라야만 됩니다. 이 문제는 앞으로 중문관광단지가 관광자유지역화 되었을 경우에는 비록 所有는 자본가가 할 수 없더라도 施設같은 것의 所有權은 인정되므로 어느 정도 완화가 가능한 것 아니겠습니까. 이런 점에서 본다면 外來자본을 들여오는 데 어떻게 選別하느냐는 문제와 또 들여온 경우에 어떻게 규제를 하느냐 하는 것이 중요한 문제임에는 저도 동감하고 있습니다.

다음 中央政府의 參與의 범위로서 이여사님께서서는 사회간접자본에만, 즉 公共施設에만 중앙정부가 관여를 하라는 말씀이셨습니다. 그런데 우리나라 경우는 사실상 수익은 없지만 공익성을 띠고 있는 그런 분야의 사업들이 적지않게 있습니다. 아직 투자여건이 조성되지 않았는데 중앙정부가 공공적인 사업에만 투자하고 공익성을 띠고 있는 것인데도 투자를 하지않게 된다면 민간이 투자를 기피하는데, 이렇게 될 경우 관광개발이 보다 바람직한 방향으로 이루어지지 않을 것이라고 봅니다. 이렇게 볼 때, 중앙정부의 참여의 범위는 원칙적으로는 社會間接資本에 국한하는 것이 이론적으로는 바람직하다고 해도 현실적으로는 수익성과 공공성을 동시에 띠고 있는 것이라면 정부가 투자하거나 하다못해 제 3 sector 제도 같은 것을 도입해서라도 共同參與할 수 있는 길을 모색해야 한다고 생각합니다.

이여사님께서서는 질문을 하시면서 관광개발에 있어서 計劃을 제대로 세워서 실천을 하기위한 가장 중요한 것은 그 基底로서 調査를 철저히 해야 한다고 말씀하셨는데 이에 대해서는 저 역시 진정으로 동감하는 바입니다.

서경림 (좌장) : 다음에는 장세철 대한항공계주지점장님께서 질문을 하여 주시기 바랍니다.

장세철 (질문) : 이 자리에는 선배되시는 분들도 많은 것 같습니다. 제가 오늘 여기에 참

석하게 된 것은 제주에 살고 있으면서 운송업에 종사하고 있기에 討論者로 선정된 것 같습니다. 아주 영광으로 생각합니다.

夫교수께서 제주관광개발에 대한 사항에 대해서 꼭 지적을 해야 되겠다는 것은 없읍니다마는 한 20여년 동안 제주관광이 그 나름대로 문화·산업·기타 소득증대에도 많이 기여하여왔고 발전이 되어왔습니다. 지금 이 처지는 소득증대와 국민관광단지·국제관광지로 변화되는 과정에 있다고 생각합니다. 저희들 항공기를 이용해서 연평균 15%선의 외국이나 국내관광객이 계속 증가되고 있습니다. 저는 이 토론을 통해서 꼭 드리고 싶은 말씀은, 이제까지 국제관광의 모든 施設·政策 등을 변화시켜야 되겠다는 말씀이 많이 나왔읍니다마는, 저는 顧客의 입장에서 제주를 어떻게 보느냐 하는 것이 중요한 당면문제라고 생각합니다. 과연 제주를 찾는 고객이 어떤 불평이 있으며 어떤 요구가 있느냐 하는 것도 主題發表時에 제제가 되었으면 하는 바람입니다. 대충 내용 중에 당면한 문제의 현황들을 네가지 정도로 생각했읍니다.

주민소득과 가장 관계되는 것이 관광객의 滯留期間延長으로서 우리 여행업계에서는 가장 큰 문제로 삼고 있습니다. 2박3일 동안에 날씨가 좋으면 제주도 전체를 보고 갈 수가 있지만 날씨가 좋지 않을 경우에는 그대로 호텔의 내부에서 혹은 버스안에서만 지내고 가는 경우가 있습니다. 그래서 가장 문제가 되는 점은 慰樂施設을 어떻게 발전시켜야 할 것인가 하는 것을 지적하고 싶습니다. 지난 84년도에 제가 하와이에 갔었읍니다. 오후 5시경 일행과 같이 오락장과 시설현황을 둘러보다가 어떤 소극장에서 쇼를 보았읍니다. 그리고 그 다음날 하와이州에 방문해서 이것도 관광진흥법에 규제가 있느냐 아니면 어떤 법률이 있는지를 물어본즉 州知事께서 그것은 묵인한다는 것이었읍니다. 관광개발을 위해서, 손님을 하와이로 많이 부르기 위해서는 知事의 판단하에 묵인을 해준다는 이야기였읍니다. 그래서 저는 지금 당장 이 위탁시설을 보다 빨리 촉구해야 체류기간을 연장시키고 다소나마 플러스가 되지 않겠는가 하는데, 그 내용을 좀더 구체화시켜 주셨으면 하는 바람입니다.

그 다음에 부교수님께서도 말씀하셨지만 제주도개발에 전체적인 투자액이 6천5백억이라 할 때 거기에 민간자본투자 요청이 90%상당을 갖고 있습니다. 當局은 민자유치를 위해서 많은 노력도 하고 있고 많은 弘報도 하고 있지만 투자가가 제주에 와서 투자할 때 과연 어떤 고충이 있었느냐 하는 것도 이 세미나에서 밝혀주시든가 아니면 홍보관계라도 널리 소규모의 자본이라도 투자할 수 있는 홍보를 하는 것이 바람직하다고 봅니다.

그 다음 주제발표 중에서 토산품 관계가 빠졌는데 이 토산품은 국민생활과 현대산업사회에서 가정기업과 소규모의 경영을 할 수 있는 가장 알맞는 직업이라고 볼 수 있으며 소득증대에도 기여하리라고 생각됩니다. 제가 알고 있기에 매년마다 유채꽃잔치가 道 및 觀光協會 등 단체에서 행사를 치루고 있습니다. KBS에서 나온 통계를 보면 유채꽃잔치를 그냥 보는 것만으로 해서 장려를 해봤고 손님을 유치해 봤는데 81년도가 1만6천9백52톤, 83년도가

1만3천4백1톤, 84년도가 1만2천4백9톤입니다. 이처럼 점차적으로 제주도 관광의 요소인 유채꽃 자체의 생산고도 점차 줄어가고 있습니다. 그러나 이면으로는 유채꽃잔치를 아직도 하고 있습니다. 이 제주도의 유채기름이 굉장히 다양하게 쓰여지고 있습니다. 개인적으로 또는 일본·미국·서울 등에서 말입니다. 이와같은 조그마한 일이지만 유채꽃은 면적을 확대해서 기호도를 선호시켜 보는 관광으로 발전시켜 놓고 유채 자체에서 생산되는 기름은 판매라든가 품질향상을 해서 관광객에게 直賣를 할 수 있으면 좋지 않겠느냐 하는 아쉬운 점도 지적을 하고 싶습니다.

그 다음에 취업문제도 말씀이 있었습니다. 제주에 지금 제주대학교와 전문대학 두 군데가 있는데 과연 이분들의 취업율이 어떠냐, 상당히 어렵습니다. 저희 회사는 대부분이 제주분들이 채용되고 있습니다만 점차적으로 국제화관광지로 변화되고 있는 과도기에 서울이나 부산에서 직접 인솔해서 오는 가이드가 많습니다. 제가 볼 때에는 거의 약 60~70명 정도는 제주를 오르내리고 있습니다. 차라리 이분들은 본사나 지방에서 근무하고 있지만 제주의 인적자원은 제가 볼 때에는 자랑하고 싶고 또 그만한 능력이 있다고 판단이 됩니다. 그런데 지금 현재에는 고용상황과 기타 여건으로 볼 때에 상당히 어려운 점이 많습니다. 학교당국에서 생각하실 적에 이러한 조그마한 일이지만 관광종사원의 안내역도 할 수 있는 길이 다분히 있다고 생각합니다.

제가 주제넘게 몇마디 말씀을 드렸는데, 차라리 제주를 어떻게 보느냐 하는 입장에서 다시 생각을 해 주시고, 끝으로 한마디만 추가할 것은 앞으로 동남아지역과 제주와의 관계가 활성화되지 않겠나 하는 전망을 하고 있습니다. 저의 의견입니다만 지난 연말 때 처음으로 하이얏트호텔이 홍콩에 있는 하이얏트와 체인이 되어서 홍콩에 있는 관광객 400여명이 제주를 찾아 왔습니다. 지난 연말에 이분들이 와서 제주를 보니까 홍콩일원의 타이페이·싱가폴·마닐라 등에 있는 손님들을 모두 제주도로 모시고 왔어요. 토요일 오후 2시에 출발하면 모두 도착 5시 30분, 약 3시간 20분 정도 소요되는 거리입니다. 거기에는 눈도 없고 아무 것도 없어요. 특이한 것은 제주에 와서 온화한 지대에 눈을 볼 수 있다는 것은 중요한 시점이고, 바람이 몰아치고 눈발이 치는 것을 굉장히 신기하게 봤다는 것입니다. 그래서 자연경관을 상당히 보존해야 되겠다 하는 점도 있습니다. 단, 문제는 무엇이나, 눈이 오는 것을 그 현장에 가서 봐야 되는데 서귀포지역에서는 눈이 오면 바로 녹는다는 것입니다. 1100고지 정도는 올라가야 되는데 두절이 됩니다. 교통관계 여러가지 규제가 있습니다. 이처럼 모처럼 오신 손님을 그런 기회에 조금이라도 편이를 제공해 줄 수 있는 교통수단, 기타 비상수단은 없겠는가 하는 점도 겸해서 말씀을 드립니다.

해서 대체적으로 제가 말씀드린 것은 손님된 입장과 제가 손님하고 같이 피부로 느끼는 대화가 있기 때문에 여기에서 말씀을 드리고 부교수께서 발표하신 내용은 제주도로서 제가 보

는 각도에서 좋은 자료이고 좋은 내용이라고 생각합니다. 감사합니다.

서경림 (좌장) : 질문하신 것도 있고 첨가해서 발언하신 내용이 있으니 부교수님께서 관제 되는 점만 말씀해 주십시오.

부만근 (답변) : 두가지 점만 말씀드리겠습니다. 첫째, 고객의 입장에서 제주도 관광을 어떻게 보느냐 하는 문제를 report에서 지적을 못드린 점을 죄송스럽게 생각합니다.

두번째로 日程과 위락시설 관계를 말씀하셨는데 편익·위락시설의 확충은 저 역시 동감입니다. 특히 이 문제는 앞으로 해양관광시설의 개발하고도 연계가 되는 것이라 믿습니다.

또 토산품 문제, 특히 유채꽃 문제를 말씀하셨는데 report에 관광상품의 개발에 대한 지적을 했으므로 그 내용을 참고해 주셨으면 합니다.

다음, 관광산업에 관련한 취업자수를 어떻게 증가시키느냐 하는 문제는 위에 말씀드린 여러 가지 문제와 관련이 됩니다마는 우리 모두가 가지고 있는 관심사이고 고민이라고 생각합니다. 이것은 앞으로 보다 정책적 차원에서 노력해야 할 문제인것 같습니다.

서경림 (좌장) : 너무 청중 여러분들을 지루하게 하는 것 같기도 하고, 또 하나는 질문할 소지들이 많은 것 같기도 해서 시간이 조금 남았습니지만, 20분 정도 남았는데 4시까지 여러 청중들로부터 질문을 받고 4시에서 10분간을 쉬고 다음에 Pitts께서 발표를 하시겠습니다. 약 20분간을 자유토론 시간으로 할애를 하겠습니다. 질문하실 분은 질문하여 주십시오.

없으면 시간을 당겨서 10분 동안 휴식하고 4시부터 발표에 들어가도록 하겠습니다.

감사합니다.